

Vergaderjaar 2003–2004

**29 354**

## **Wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met de intrekking van het kortingensysteem van artikel 86, tweede lid**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Strekking wetsvoorstel**

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) stelt regels met betrekking tot de bestrijding van besmettelijke dierziekten, zoals varkenspest en mond- en klauwzeer (mkz) en aviaire influenza. Eén van de bestrijdingsmaatregelen is dat de dieren van besmette of van besmetting verdachte bedrijven van overheidswege worden geruimd. Artikel 86 van de Gwwd bepaalt dat de veehouder bij ruiming van zijn dieren recht heeft op een tegemoetkoming in de schade uit het Diergezondheidsfonds. De tegemoetkoming kan ingevolge artikel 86, tweede lid, Gwwd worden verlaagd met bepaalde percentages, indien in het kader van een ruiming van vee wordt geconstateerd dat één of meer van de veterinaire regels niet zijn nageleefd door de veehouder (hierna: het kortingensysteem). De percentages zijn neergelegd in het op artikel 86, tweede lid, Gwwd gebaseerde Besluit verlagingen tegemoetkoming aangewezen dierziekten (het Kortingenbesluit)<sup>1</sup>.

De toepassing van het kortingensysteem stuitte tijdens de varkenspest-crisis en, met name, tijdens de mkz-crisis bij de getroffen veehouders, burgers en de Tweede Kamer op grote weerstanden, hetgeen aanleiding gaf tot het verrichten van een onderzoek naar de feitelijke werking en effectiviteit van het kortingensysteem. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek strekt het onderhavige wetsvoorstel ertoe om het instrument van kortingen in te trekken door middel van wijziging van artikel 86 van de wet. In de volgende onderdelen wordt een en ander nader toegelicht.

#### **2. Achtergrond en inhoud wettelijke systematiek van de tegemoetkomingen en de kortingen**

Centrale doelstelling van het in artikel 86 van de Gwwd vastgelegde recht op een tegemoetkoming, is om van de betrokken veehouders op voorhand alle medewerking te krijgen bij de bestrijding van een besmettelijke dierziekte. Voor het succesvol kunnen bestrijden van een epidemie is het van groot belang dat een veehouder al bij een eerste vermoeden van een besmettelijk dierziekte daarvan aan de overheid melding maakt. Hoe eerder een besmettelijke dierziekte wordt geconstateerd, des te eerder kan het verdachte/besmette vee worden geruimd en des te beter kan de

<sup>1</sup> Besluit van 13 oktober 2000, Stb. 537; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 10 januari 2002 (Stb. 22).

epidemie in de kiem worden gesmoord. Teneinde de drempel voor ziektemelding zo laag mogelijk te maken, is daarom in artikel 86 opgenomen dat aan een houder van dieren een redelijke tegemoetkoming in de schade wordt verleend indien dieren of producten moeten worden geruimd.

Het aan de bovenbedoelde tegemoetkoming gekoppelde en eveneens in artikel 86 opgenomen kortingensysteem was oorspronkelijk vervat in het Besluit bescherming tegen bepaalde zoönosen en bestrijding besmettelijke dierziekten. Op 13 oktober 2000 is dit besluit, voor zover het de toepassing van de kortingen betreft, vervangen door het Kortingenbesluit. Hiermee is het toepassingsgebied verbreed tot alle aangewezen dierziekten. Indien in het kader van een ruiming van vee wordt geconstateerd dat één of meer van de veterinaire regels niet zijn nageleefd door de betrokken veehouder wordt het bedrag van de schadeloosstelling gekort met een bepaald percentage van – al naar gelang de ernst – 15%, 35%, 70% of 100%.

Het kortingensysteem beoogt een direct beroep te doen op *de eigen verantwoordelijkheid* van de betrokken veehouders om de insleep van een besmettelijke dierziekten op een bedrijf zo veel mogelijk te voorkomen. Hoofddoel van het kortingensysteem is om reeds door het bestaan van het Kortingenbesluit als een «zwaard van Damocles» de veehouder te prikkelen om de veterinaire regelgeving na te leven. Door de wetenschap dat een veehouder fors kan worden gekort op zijn tegemoetkoming bij ruiming van zijn bedrijf, wordt er op gerekend dat een veehouder kiest voor naleving van de regelgeving, zo was één van de oorspronkelijke doelstellingen en achtergronden.

### 3. Aanleiding wetsvoorstel

Zowel ten tijde van de varkenspestepidemie in 1997–1998 als ten tijde van de mkz-epidemie in 2001 zijn kortingen op de uitgekeerde tegemoetkomingen opgelegd. Zoals gezegd, leidde deze kortingen tot grote commotie, niet alleen bij de getroffen veehouders en andere burgers maar ook bij de rest van de samenleving. Er is over de opgelegde kortingen en het kortingensysteem zeer intensief overleg gevoerd met de Tweede Kamer. Verwezen zij hier onder meer naar de brieven over dit onderwerp van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) van 18 juli 2001, 20 juli 2001, 10 augustus 2001, 30 augustus 2001, 2 november 2001 en 18 februari 2002. Mede naar aanleiding hiervan is in het Kortingenbesluit een aantal versoepelingen aangebracht en is door mijn ambtsvoorganger een wijziging van de Gwwd voorbereid. Aansluitend heeft de heer Atsma, lid van de Tweede Kamer, in mei 2002 een initiatiefwetsvoorstel over dit onderwerp bij de Tweede Kamer ingediend<sup>1</sup>.

Uit oogpunt van weloverwogen en verantwoorde vervolgbeslissingen is in het najaar van 2002 onder mijn verantwoordelijkheid de werking en de meerwaarde van het kortingensysteem onderzocht. Dit ook tegen de achtergrond van het streven naar effectieve en doelmatige regelgeving en het voorkomen van onnodige lasten voor de burgers en overheid. Het onderzoek is uitgevoerd door het Ministerie van LNV met betrokkenheid van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie, en met gebruikmaking van onder meer de praktijkervaringen en evaluatieresultaten van de mkz-epidemie. Hier is ook acht geslagen op het aan de Tweede Kamer uitgebrachte rapport betreffende de eindevaluatie van de mkz-epidemie<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> TK 2001–2002, 28 367, nr. 3.

<sup>2</sup> TK 2001–2002, 27 622, nr. 95.

Uit het onderzoek is onder meer gebleken dat de centrale doelstelling van de wettelijke schadeloosstelling, namelijk de bereidheid om een besmette-

lijke dierziekte onmiddellijk te melden aan de overheid, door het systeem van de kortingen in gevaar kan worden gebracht. De ervaringen van de varkenspest- en de MKZ-crisis hebben uitgewezen dat het kortingensysteem louter als een sanctiesysteem wordt gezien. De kans op een korting bij schadeloosstelling roept bij de betrokkenen zeer grote weerstanden op. De praktijkervaringen hebben uitgewezen dat deze weerstanden ook na afloop van een epidemie nog lang naijlen. Dit komt onder meer naar voren bij de reguliere bedrijfscontroles in tijden dat er geen epidemie heerst. Deze weerstanden kunnen zich vertalen naar verhullend gedrag onder veehouders, hetgeen ernstig belemmerend kan werken op het zo snel mogelijk ontdekken en bestrijden van een epidemie. Medewerking van de betrokken veehouders is cruciaal voor het succesvol kunnen bestrijden van een epidemie. Voorts is de beoogde preventieve werking van het kortingensysteem naast de reguliere inzet van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, zeer gering gebleken. De preventieve werking van het systeem is onder meer afhankelijk van de kans die de veehouder heeft om daadwerkelijk met het instrument te worden geconfronteerd. Omdat deze kans afhankelijk is van een aantal onzekere gebeurtenissen, met name controle door de overheid, uitbreken van een epidemie en ruiming van het bedrijf, is deze preventieve werking veel minder dan oorspronkelijk beoogd en ingeschat. De praktijkervaringen hebben voorts uitgewezen dat de uitvoering van het kortingensysteem zeer bewerkelijk is en voor de overheid grote uitvoeringslasten oplevert. Dit laatste punt komt verder in onderdeel 6 van deze toelichting aan de orde.

Ten slotte heeft de in 2001 ingestelde onderzoekscommissie van het Europees Parlement inzake de mkz-epidemie<sup>1</sup> zich negatief uitgelaten over het Nederlandse kortingensysteem. De onderzoekscommissie constateert onder andere dat het stelsel van vergoedingen en inhoudingen binnen de EU sterk varieert en dat daarmee ook het gevaar van concurrentiedistorsies ontstaat. De onderzoekscommissie beveelt aan om het vergoedingensysteem los te koppelen van de reguliere sancties op niet-naleving van de veterinaire voorschriften.

Tegen deze achtergrond heb ik besloten om tot intrekking van het kortingensysteem over te gaan. Hierover is de Tweede Kamer ingelicht bij brief van 20 januari 2003<sup>2</sup>. In het verlengde hiervan is, in overleg met de Tweede Kamer, tijdens het Algemeen overleg van 13 maart 2003 over de bestrijding van de aviaire influenza<sup>3</sup>, besloten om, in afwachting van een wetswijziging dienaangaande, het kortingensysteem vanaf 20 januari 2003 niet meer toe te passen. Dit besluit is formeel kenbaar gemaakt in de «Beleidsregel tegemoetkoming schade bij aangewezen besmettelijke dierziekten»<sup>4</sup>.

De ervaringen aangaande de bestrijding van de in begin 2003 uitgebroken aviaire influenza hebben bevestigd dat het achterwege laten van het kortingensysteem, gunstige effecten heeft voor het noodzakelijke draagvlak voor de bestrijding van besmettelijke dierziekten. De overheidsinspanningen konden geheel op de bestrijding worden gericht en de massale weerstanden die onder de mkz-epidemie werden ervaren en toen tot grote overheidslasten leidden, zijn uitgebleven. Ik acht deze ervaringen een ondersteuning voor de indiening van het onderhavige wetsvoorstel.

Het afschaffen van het kortingensysteem laat echter onverlet dat het naleven van de veterinaire regelgeving noodzakelijk blijft. Hiervoor bestaan voldoende instrumenten, welke gericht zullen worden ingezet. Door toepassing van bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten zijn effectieve sancties mogelijk. Wat de bestuursrechtelijke instrumenten betreft kan worden gedacht aan onder meer het schorsen of intrekken van erkenningen of vergunningen en het treffen van bijzondere maatregelen aangaande dieren en dierlijke producten zoals het hermerken

---

<sup>1</sup> Rapportage van 28 november 2002.

<sup>2</sup> TK 2002–2003, 28 768, nr. 1.

<sup>3</sup> TK 2002–2003, 28 807, nr. 20.

<sup>4</sup> Besluit van 16 mei 2003, Stcr. 95.

van dieren of vernietiging van schadelijke producten. Op basis van deze instrumenten kan in den brede handhavend worden opgetreden en de naleving van de veterinaire voorschriften sterker worden gestimuleerd, dus zowel binnen als buiten de periode van een epidemie en hoeft geen onderscheid te worden gemaakt tussen wel en niet geruimde bedrijven. Daarbij zal ook acht worden geslagen op de ingevolge Artikel V van de wet van 30 januari 2002 mogelijk gemaakte aanscherpingen van de sancties bij met name overtredingen van de regels van preventie en bestrijding van dierziekten. Ik verwijs op dit punt ook naar hetgeen ik daarover in mijn brief van 20 januari 2003 heb aangegeven. Het in die brief aangekondigde handavingsdocument zal in 2003 worden vastgesteld. De Tweede Kamer zal voorts nader worden geïnformeerd over de in die brief bedoelde beleidsdoorlichting.

De betrokken veehouder is verantwoordelijk om insleep van dierziekten zo veel mogelijk te voorkomen. In het in te zetten beleid, regelgeving en de handhaving van de regelgeving, staat die verantwoordelijkheid ook steeds voorop en wordt in het kader van de bedoelde beleidsdoorlichting ook gezocht naar instrumenten om die verantwoordelijkheid te benadrukken. Gebleken is dat het kortingensysteem juist op dat punt contraproductief kan werken, en dus afbreuk kan doen aan de verantwoordelijkheid en de noodzakelijke medewerking van de veehouder. De intrekking van het kortingensysteem sluit daarmee aan bij het bij brief van 16 mei 2003 door de informateurs aan de Tweede Kamer toegezonden «Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66»<sup>1</sup> op het punt van onder meer het versterken van de verantwoordelijkheid van de burgers en het terugdringen van onnodige bureaucratie.

#### 4. Inhoud wetsvoorstel

Bij wet van 30 januari 2002 tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnwet voor dieren (veterinair complex)<sup>2</sup>, is artikel 86 gewijzigd. Deze wijziging is vastgelegd in artikel I, onderdeel S, van voornoemde wet. Deze wijziging behelst een technische aanpassing van het kortingensysteem en had eveneens betrekking op een aanpassing van de procedure tot waardevaststelling van te ruimen dieren en producten (op grond waarvan de tegemoetkoming wordt vastgesteld). Tevens hield de wijziging verband met de positiebepaling van de Stichting Gezondheidsdienst voor Dieren (GD). De wijziging van artikel 86, zoals vastgesteld bij wet van 30 januari 2002, is nog niet in werking getreden. Het onderhavige wetsvoorstel waarin artikel 86 eveneens wordt gewijzigd moet derhalve worden afgestemd op de wet van 30 januari 2002. Deze afstemming heeft vorm gekregen door intrekking van artikel I, onderdeel S, van de voornoemde wet van 30 januari 2002 (*Artikel II* van het onderhavige wetsvoorstel) waarbij de wijzigingen in verband met de procedure tot waardevaststelling en de positiebepaling van de GD thans in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen (*Artikel I*). Voor de nadere achtergronden van deze wijzigingen aangaande de GD en de waardevaststelling zij verwezen naar paragraaf 2.1.2. en 2.2. van de memorie van toelichting bij de wet van 30 januari 2002.

Wat betreft het moment waarop het kortingensysteem buiten toepassing wordt gelaten is in het wetsvoorstel aangesloten bij de datum van mijn eerdergenoemde brief van 20 januari 2003 waarin ik de Tweede Kamer heb geïnformeerd over mijn voornemen om het kortingensysteem in te trekken. Ook in de eerdergenoemde «Beleidsregel tegemoetkoming schade bij aangewezen besmettelijke dierziekten» is bij die datum (20 januari 2003) aangesloten.

Dit is in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht in *Artikel III en Artikel IV*. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat geen kortingen als bedoeld in

---

<sup>1</sup> TK 2002–2003, 28 637, nr. 19.

<sup>2</sup> Stb. 2002, 88.

artikel 86, tweede lid, van de Gwvd meer worden opgelegd bij schadeloosstellingen die voortvloeien uit in de artikel 22 bedoelde maatregelen die zijn opgelegd na 20 januari 2003. Tevens wordt hiermee expliciet duidelijk gemaakt dat het kortingensysteem, zoals dat geldt tot de inwerkingtreding van deze wetwijziging, van toepassing blijft op de afwikkeling van de schadeloosstellingen en kortingen die onder varkenspest- en mkz-epidemie zijn toegekend respectievelijk opgelegd. Deze schadeloosstellingen en kortingen zijn immers gerelateerd aan maatregelen die op of vóór 20 januari 2003 zijn opgelegd.

Overigens zullen naar aanleiding van enkele recente rechterlijke uitspraken aangaande de mkz-kortingen, de mkz-kortingen die destijds bij preventief geruimde bedrijven zijn opgelegd worden ingetrokken.

## **5. Onderzochte variant**

Door mij is de wenselijkheid onderzocht om het kortingensysteem nog in stand te laten voor ernstige normschendingen samenhangend met situaties van wederspanning en geweld bij ruimingen van bedrijven. Overwogen is dat toepassing van kortingen in dergelijke situaties niet in de rede licht omdat juist door dat soort overtredingen de rechtsorde direct wordt aangetast en evidente strafwaardigheid ontstaat waardoor toepassing van het strafrecht uitgangspunt wordt (commune delicten).

Gekozen is dan ook voor het geheel laten vervallen van het kortingensysteem van artikel 86, tweede lid, dit ook uit oogpunt van een heldere en overzichtelijke systeemkeuze. Wel is de uitzonderingsbepaling van artikel 86, vijfde lid, in stand gelaten. Ingevolge die bepaling kan afhankelijk van de omstandigheden de Minister onder meer bepalen dat de bovenbedoelde schadeloosstelling op een geringer bedrag wordt bepaald, voor zover het optreden van de besmettelijke dierziekte mede aan de betrokkene te wijten is. Op basis van deze bepaling houdt de Minister dus de bevoegdheid om in individuele gevallen, in evidente situaties van verwijtbaar gedrag en waar in het bijzonder een causaal verband bestaat met het veroorzaken van een besmettelijke dierziekte – en hierin ligt het onderscheid met de voorgestelde intrekking van het algemeen werkende kortingensysteem van het tweede lid van artikel 86 – een relatie te leggen met de uitbetaling van de tegemoetkoming.

## **6. Gevolgen van wetsvoorstel voor overheid en bedrijfsleven**

Het onderhavige wetsvoorstel heeft zowel gevolgen voor de overheid als het bedrijfsleven. Voor de overheid betekent dit het volgende.

Bij de uitvoering van het kortingensysteem zijn diverse onderdelen en uitvoeringsorganisaties van het ministerie van LNV betrokken. Er worden controles ingesteld om na te gaan welke veterinaire regels niet zijn nageleefd. Hiervan worden rapportages opgesteld op basis waarvan al dan niet wordt besloten tot het opleggen van kortingen. Tegen een besluit tot korting staat bezwaar en beroep open. In de praktijk is gebleken dat elke korting wordt betwist. Ook genereert het systeem een enorme stroom aan correspondentie zowel intern als extern, met de Tweede Kamer, veehouders, gemeentebestuurders en andere betuigers van steun aan gekorte veehouders. De inzet aan mankracht voor het uitvoeren van het kortingensysteem is per crisis verschillend, afhankelijk van de duur en de omvang van de crisis. De inspanningen die nodig zijn geweest voor de uitvoering van het kortingensysteem bij de mkz-epidemie zijn omgerekend op jaarbasis meer dan 25 fte, op uiteindelijk enkele tientallen kortingsgevallen met een totaal gekort bedrag van circa 2 miljoen euro. Dit bedrag kan overigens nog wijziging ondergaan als gevolg van daaromtrent lopende procedures. Ten tijde van de varkenspest is voor circa 5,5 miljoen euro gekort. Ter vergelijking: in verband met de varkenspest- en mkz-epidemie

is voor circa 351 miljoen euro respectievelijk 96 euro aan schadeloosstellingen aan de betrokkenen uitbetaald.

Intrekking van het kortingensysteem levert voor de overheid dan ook een grote (administratieve) lastenverlichting op.

Het intrekken van het kortingensysteem betekent voor het bedrijfsleven ook een verlichting van de lasten. Dit verschilt per veehouder en per crisis. Ten tijde van de varkenspest is voor circa 5,5 miljoen euro gekort en ten tijde van de mkz-epidemie is voor circa 2 miljoen euro gekort. Daarbij komt dat door het afschaffen van het kortingensysteem bij het bedrijfsleven meer draagvlak zal zijn voor het uitvoeren van de bestrijdingsmaatregelen, hetgeen in 2003 reeds is gebleken bij het uitvoeren van de bestrijdingsmaatregelen betreffende de aviare influenza. De onaangename maatregel van ruiming en stopzetting van het veebedrijf wordt bovendien niet nog eens extra beladen door een korting op de schadeloosstelling.

Het kortingensysteem op zich levert voor het bedrijfsleven geen administratieve lasten op. Het afschaffen van het kortingensysteem heeft dan ook geen gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C. P. Veerman